

Vergaderjaar 2010–2011

32 670

Voortgang Natura 2000

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2011

1. Aanleiding en doel

Te midden van een levenskrachtig cultuurlandschap vol bedrijvigheid heeft Nederland prachtige natuurgebieden. Het is onmiskenbaar de moeite waard om ons in te zetten voor het behoud en ontwikkeling van de waardevolle natuurgebieden die in Nederland en Europa aanwezig zijn. Natura 2000 richt zich op het behoud en ontwikkeling van een aantal natuurgebieden en de natuurwaarden die zich daar bevinden. Ongeveer de helft van de Ecologische Hoofdstructuur is ook Natura 2000 gebied. Nederland heeft zich in Europees verband begin negentiger jaren aan Natura 2000 verbonden en zal deze verplichtingen nakomen, al zal dat soms op een andere manier moeten dan voorzien.

In de brief van 16 februari 2011, TK 30 825, nr. 69, over de agenda natuurbeleid ben ik ingegaan op de manier waarop ik de plannen van het kabinet op het gebied van natuur en landschap wil realiseren. De inzet is daarbij voor wat betreft de Ecologische Hoofdstructuur sterk gericht op het realiseren van onze internationale verplichtingen zoals die voornamelijk voortvloeien uit Natura 2000.

Deze beleidsbrief gaat over de manier waarop de implementatie van Natura 2000 door mij ter hand wordt genomen. Centraal daarbij staat hoe de dingen beter kunnen en anders moeten. Het regeerakkoord is daarvoor het uitgangspunt. De kern van mijn benadering zal zijn:

- niet zwaarder dan in Europees verband is vastgelegd, geen nationale koppen;
- een duidelijke en eenduidige aanpak;
- de mogelijkheden voor rek en ruimte en flexibiliteit benutten;
- het voorkomen dat maatschappelijk gewenste ontwikkelingen of projecten worden geblokkeerd;
- samenwerken met partijen in de gebieden.

Ik zie een aantal mogelijkheden om de aanpak te verbeteren. Die worden in deze brief geschetst. Deze mogelijkheden worden de komende tijd verder uitgewerkt en besproken zowel met provincies, maatschappelijke organisaties als (waar relevant) met de Europese Commissie. In mijn aanpak wil ik ook rekening houden met de uitkomsten van het onderzoek dat de Tweede Kamer heeft geïnitieerd bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Ik zal in mei met een definitief pakket komen.

Met dit pakket wil ik bereiken dat ondernemers en initiatiefnemers in het ruimtelijke domein duidelijkheid krijgen en kunnen ondernemen ook in de buurt van Natura 2000-gebieden. Maar ik wil ook dat Nederland realistische stappen zet om de biodiversiteit te beschermen, waarbij ik rekening wil houden met de dynamiek die de natuur eigen is. Stagnatie kent alleen maar verliezers. Ontwikkeling creëert kansen voor mensen, voor de natuur en voor de economie. Natura 2000 kan beter door nuchter, met verstand en met idealisme de koe bij de horens te vatten.

2. Pakket maatregelen

Er is in Nederland geen gedeeld beeld over de verplichtingen die de richtlijnen met zich mee brengen en de wijze waarop deze richtlijnen het beste geïmplementeerd kunnen worden. Dat doet afbreuk aan het vertrouwen in de aanpak van de overheid.

Ik wil dat vertrouwen terug winnen. Ik zie verschillende mogelijkheden tot verbetering van onze nationale aanpak binnen de verplichtingen van de Europese richtlijnen. Daarbij staan voor mij drie aandachtsvelden centraal: inhoudelijke verbeteringen van het beleid en wetgeving in Nederland (A), een Europese verkenning (B) en werken aan vertrouwen en samenwerking (C). In de brief zijn deze drie aandachtsvelden nader uitgewerkt.

De inhoudelijke verbeteringen hebben betrekking op:

- Gebieden.
- Doelen, aanwijzingsbesluiten.
- Ambitie beheer.
- Vermindering lasten.

De aangekondigde herziening van de natuurwetgeving zal waar nodig worden gebruikt om de verbeteringen vorm te geven. Ter uitvoering van het regeerakkoord zal de huidige natuurwetgeving worden gemoderniseerd, met het oog op vereenvoudiging, decentralisatie en een herkenbare omzetting van de Europese en internationale regelgeving. De wetgeving zal ook, waar van belang voor ruimtelijke projecten, voorzien in een vanzelfsprekende aansluiting op andere onderdelen van het omgevingsrecht, met het oog op een vlotte doorloop van dergelijke projecten. Het kabinet streeft er naar in een herziening van de Crisis- en Herstelwet een aantal verbeteringen op heel korte termijn te realiseren.

Ik zoek de oplossing niet alleen in de Nederlandse implementatie. Ik wil binnen de Europese Unie verkennen wat de ervaringen zijn met Natura 2000 en of er mogelijkheden zijn samen met andere lidstaten en de Europese Commissie te zoeken naar oplossingen voor knelpunten. In het laatste deel van de brief ga ik in op de manier waarop ik het vertrouwen in de Nederlandse implementatie wil vergroten.

A. Inhoudelijke verbeteringen van het beleid en wetgeving

A.1 Gebieden

De aanmelding van de gebieden aan de Europese Commissie heeft na uitvoerige onderhandelingen geleid tot de 162 gebieden en 4 mariene gebieden. Wat opvalt, is dat Nederland een aantal kleine gebieden afzonderlijk heeft aangewezen. Al deze gebieden moeten afzonderlijk aan

de doelstellingen voor het gebied voldoen. Dat maakt het stelsel minder flexibel en de externe werking relatief groot. Ik wil twee veranderingen onderzoeken;

• **Het samenvoegen van gebieden die zijn aangewezen voor soortgelijke doelen**

De samenvoeging geeft de mogelijkheid om de flexibiliteit te vergroten en de externe werking te verminderen. Bij de samenvoeging van gebieden blijven de doelen gelijk aan die van de afzonderlijke gebieden en blijft ook de begrenzing gelijk, maar is het mogelijk deze doelen te realiseren daar waar dat het gemakkelijkst en tegen de laagste kosten kan. Het wordt dan mogelijk om in het ene deelgebied minder doelen te realiseren en in een ander deelgebied juist meer. Hierdoor wordt de externe werking beter hanteerbaar. Ik wil het samenvoegen van gebieden in overleg met de Europese Commissie mogelijk maken. Mogelijkheden zie ik onder andere in de uiterwaarden langs de grote rivieren en een aantal stikstofgevoelige gebieden bijvoorbeeld in Twente. Verzoeken om samenvoeging van dergelijke gebieden zal ik in beginsel honoreren.

• **Het schrappen van enkele Natura 2000-gebieden**

De gedachte wordt soms geopperd om Natura 2000-gebieden te schrappen. De bescherming van de gebieden is noodzakelijk om de natuurwaarden in Nederland in stand te houden. Veel van de te beschermen natuurwaarden staan er op dit moment niet goed voor. Het schrappen van gebieden kan daarom alleen, als de doelen voor deze gebieden in andere gebieden kunnen worden bereikt. Het is in mijn ogen een begaanbare weg voor enkele kleine gebieden met een relatief beperkt ecologisch belang. Van een beperkt belang is sprake als een gebied weinig doelen heeft die bovendien ondergebracht kunnen worden in andere gebieden. De realisatie van de landelijke doelen mag niet in gevaar komen. Het schrappen van gebieden is geen gemakkelijke weg in Brussel. Het vraagt van de lidstaat om een zeer zorgvuldige (ecologische) onderbouwing. Daar waar er enkele gebieden zijn met veel externe werking voor de omliggende bedrijven en draagvlakproblemen, die voldoen aan bovenstaande criteria, wil ik het schrappen bij de Europese Commissie bepleiten. Op basis van deze criteria denk ik in ieder geval aan Boddenbroek (Overijssel), het deelgebied Achter de Voort (Overijssel) en Teeselinkven (Gelderland). Daarnaast heb ik al aangegeven dat ik het schrappen van Groot Zandbrink bij de Europese Commissie in gang heb gezet op grond van het argument dat de natuurwaarden waarvoor het gebied is geselecteerd, niet aanwezig bleken te zijn.

A.2 Doelen en aanwijzingsbesluiten

Eind 2010 heb ik nog 23 Natura 2000-gebieden definitief aangewezen. In totaal is nu circa eenderde van de gebieden definitief aangewezen. Mijn inzet is om in 2011 alle gebieden definitief aan te wijzen. Maar niet voordat ik een aantal zaken goed in beeld heb.

Ik wil voor ik de aanwijzingsbesluiten definitief ga nemen, inzicht in de uitkomst van drie trajecten. Dat is allereerst de Programmatische Aanpak Stikstof. Ik verwacht dat rond de zomer er een goed beeld ontstaat of de stikstofaanpak een werkbare en betaalbare oplossing gaat bieden. Dit beeld wil ik betrekken bij de besluitvorming over de aanwijzingsbesluiten. Ten tweede kunnen de voorgenomen decentralisatie, de herijking van de EHS en de noodzakelijke bezuinigingen op het natuurbeleid van invloed zijn. Het uitgangspunt bij deze operatie is het voldoen aan de internationale verplichtingen waarvan Natura 2000 in omvang de belangrijkste is. Natura 2000 vormt de ruggengraat van de herijkte EHS. Ook de provincies vragen om nader inzicht in de mogelijkheden om de doelen tegen reële inspanningen te realiseren.

Tot slot zal er duidelijkheid moeten ontstaan in gebieden waar waterveiligheid aan de orde is. Hier gaat het om de vraag hoe invulling te geven aan de Natura 2000 verplichtingen vanuit de noodzaak de waterveiligheidsopgave in Nederland haalbaar en betaalbaar te realiseren. Ik zal daarnaast de komende tijd ook nog bekijken of de Nederlandse doelen verder gaan dan nodig om te voldoen aan de richtlijnen. Dit is beschreven onder punt C. in deze brief.

De uitkomsten van deze trajecten betrek ik bij de definitieve aanwijzingsbesluiten.

Ik zie nu enkele mogelijkheden om de doelen aan te passen.

• **Schrappen van nationale regime voor beschermde natuurmonumenten**

De integratie van de natuurwetgeving wil ik benutten om nationale koppen te schrappen. In dit kader ben ik ook voornemens om het nationale regime voor beschermde natuurmonumenten af te schaffen. Het gaat hier om gebieden die niet op grond van de Europese richtlijnen zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Deze gebieden behoren voor het overgrote deel tot de ecologische hoofdstructuur, en worden via het planologische regime al beschermd. Het is daarom verantwoord deze gebiedscategorie te schrappen. Het stelt de provincies in staat om de gedecentraliseerde bevoegdheid voor het natuurbeleid inhoud te geven. Voor de Natura 2000-gebieden die tevens de status van beschermd natuurmonument hebben worden de aanvullende doelen die voortvloeien uit de aanwijzing als beschermd natuurmonument geschrapt.

• **Verlagen van de doelen voor enkele vogelsoorten**

Voor enkele vogelsoorten geldt dat deze in grote aantallen voorkomen en de populaties groter zijn dan voor een goede staat van instandhouding nodig is. Ik denk aan enkele ganzensoorten, te weten de brandgans, de kolgans en de grauwe gans, en in mindere mate ook aan de aalscholver. De doelen en het daarvan afgeleide beschermingsregime is gebaseerd op de aantallen die in de referentieperiode voorkwamen. De aantallen in deze referentieperiode waren hoger dan nodig voor een gunstige staat van instandhouding. Ik ga onderzoeken of de doelstellingen voor deze soorten kunnen worden verlaagd. Op deze manier ontstaat er meer ruimte voor andere ontwikkelingen, zoals agrarische activiteiten, ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied, zonder dat de gunstige staat van instandhouding in gevaar komt.

Een activiteit die mogelijk een negatieve invloed heeft voor deze soorten in een Natura 2000-gebied, kan dan gemakkelijker worden toegestaan.

A.3 Ambitie beheer

In veel gebieden wordt gewerkt aan de beheerplannen. In de beheerplannen worden de natuurdoelen verder ingevuld en wordt duidelijk welke inspanningen nodig zijn om deze doelen te realiseren en hoe deze zich verhouden tot het bestaande gebruik en toekomstige ontwikkelingen. Juist bij het opstellen van de beheerplannen is een nuchtere en realistische aanpak van belang. Met de kennis van het gebied kan goed bepaald worden wat de komende periode haalbaar is en welke ambities voor nu een brug te ver zijn. Vanuit de ervaringen en kennis van het gebied sta ik een oplossingsgerichte aanpak voor waarbij de ruimte en flexibiliteit die de richtlijnen bieden worden benut.

• **Ambitie eerste beheerplanperiode realistisch vaststellen, minimaal voorkomen van verslechtering**

In veel gebieden zijn verbeter- en uitbreidingsdoelstellingen opgenomen om uiteindelijk de natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Ik vind het verantwoord om het ambitieniveau in de

eerste beheerplanperiode af te stemmen op wat redelijkerwijs haalbaar en betaalbaar is. De ondergrens vanuit de richtlijnen is, zonder de uiteindelijke doelen uit het oog te verliezen, het zoveel als redelijkerwijs mogelijk is behouden van de huidige kwaliteit. Als uitbreiding of verbetering de komende jaren een onverantwoord grote inspanning vraagt, kan dat verschoven worden naar volgende beheerplanperioden. Daar waar tegen redelijke inspanningen verbeteringen of uitbreidingen kunnen worden bereikt, moet dat natuurlijk niet worden nagelaten. In een aantal gebieden zal het voorkomen van achteruitgang al moeilijk genoeg zijn. Ik zal de provincies en rijkspartijen die zorg dragen voor het opstellen van de beheerplannen vragen dit als uitgangspunt te nemen voor de eerste beheerplanperiode.

• **Voorkomen van ontpolderingen voor natuur**

In het regeerakkoord is opgenomen dat ontpoldering louter ten behoeve van natuur voorkomen moet worden. In antwoord op de aanvullende vragen inzake ontpoldering heb ik ten aanzien van Deltanatuur projecten aangegeven dat ik zou bekijken of de Natura 2000-doelen kunnen worden gerealiseerd zonder ontpolderen. Mijn beeld is nu dat ik daar voor een belangrijk deel aan tegemoet kan komen. In het gebied Haringvliet geldt dat voor de polder Zuidoord en de polder Zuiderdiep oost de ontpoldering niet nodig is. Deze ontpolderingen kunnen achterwege blijven. Het betekent dat de doelen elders in de regio binnen bestaande Natura 2000-gebieden gerealiseerd moeten worden, hetgeen ook mogelijk is.

A.4 Vermindering lasten

De uitvoering van Natura 2000 brengt voor het bedrijfsleven lasten met zich mee. Ik wil waar er mogelijkheden zijn deze lasten terugdringen of de overheid lasten van ondernemers over laten nemen.

• **Minder vergunningen**

De vergunningplicht is op dit moment ruimer ingevuld dan de Habitatrichtlijn voorschrijft. Voor handelingen die verstoringen of verslechteringen veroorzaken die geen significant effect hebben, is de vergunningplicht niet Europees voorgeschreven en zal worden afgeschaft. De vereiste verstorings- en verslechteringstoets zal op initiatief van het bevoegd gezag worden verricht. De verwachting is dat in 20% van de gevallen waar nu de vergunningplicht geldt, deze kan vervallen. Het betreft met name activiteiten met een beperkte invloed op het gebied. Voor projecten met mogelijk significante gevolgen blijft de door artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereiste vergunningplicht wel bestaan. In het kader van de herziening van de natuurwetgeving worden ook andere mogelijkheden voor lastenverlichting verkend.

• **Programmatische Aanpak Stikstof**

De Programmatische Aanpak Stikstof neemt een groot deel van de lasten voor ondernemers weg door per gebied een onderbouwing van de dalende stikstofbelasting in beeld te brengen en herstelstrategieën aan te leveren die in de beheerplannen worden opgenomen. Hierdoor wordt de informatie die aan ondernemers wordt gevraagd bij een vergunningaanvraag voor een activiteit ten aanzien van stikstof sterk beperkt.

B. Europese verkenning

Met het vorderen van de implementatie van Natura 2000 krijgt Nederland meer inzicht in de mogelijkheden en de belemmeringen van de richtlijnen. Ook in andere lidstaten neemt de ervaring met Natura 2000 toe. Mijn indruk is dat ook andere lidstaten aanlopen tegen belemmeringen van de richtlijnen. Ik heb hierover met de Hongaarse minister van Landbouw

gesproken. Het Hongaars voorzitterschap overweegt een werkgroep te starten om te inventariseren welke knelpunten lidstaten ondervinden bij de invoering van Natura 2000. Ik vind het belangrijk met lidstaten gezamenlijk knelpunten te inventariseren en oplossingen te verkennen. Daarnaast blijf ik inzetten op het verkennen van ruimte in de interpretatie van de richtlijnen door te overleggen met de Europese Commissie. De Nederlandse situatie van een dichtbevolkte delta met veel economische activiteiten naast unieke natuur is bijzonder en vraagt om een passende aanpak.

C. Werken aan vertrouwen en samenwerking

Ik stel vast dat er niet bij alle partijen het vertrouwen bestaat dat de richtlijnen sober, maar correct worden ingevoerd. De motie Van der Staaij c.s., TK 32 500 XIII, nr. 42, geeft uiting aan deze twijfels.

Er zijn ook vele hoopvolle ontwikkelingen. De tweede Maasvlakte is een voorbeeld waar een ingrijpend en groot project direct grenzend aan Natura 2000 door tijdig te anticiperen en samen te werken, kan worden gerealiseerd.

Uit een inventarisatie van de samenstelling van de gebiedscommissies die zich bezig houden met de beheerplannen blijkt dat deze in bijna alle gevallen evenwichtig zijn samengesteld. De eerste beheerplannen zijn inmiddels ook opgeleverd met voldoende draagvlak in het gebied.

Ik streef naar de situatie waarin er meer onderling vertrouwen ontstaat in de aanpak om samen te kunnen werken aan een sterk en mooi Nederland. Het komende half jaar wil ik daarom de volgende activiteiten ondernemen:

• Analyse of de Nederlandse aanpak nationale koppen bevat

De vraag of Nederland te veel gebieden heeft aangemeld, te veel doelen beschermt en opneemt in de aanwijzingsbesluiten is al meerdere malen gesteld en beantwoord. De Kamer heeft verzocht te bekijken of de aanmelding en de aanwijzingen conform de Europese richtlijnen is uitgevoerd (motie Van de Staaij). Ik zal de gevraagde evaluatie de komende maanden uitvoeren en de Kamer in mei informeren over de uitkomst. Ik zal de uitkomsten door externe deskundigen laten beoordelen en waar dat nuttig is onderdelen aan de Europese Commissie voorleggen. Nadrukkelijk zal ik hierbij de resultaten van het onderzoek dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) samen met de professor Backes van de Universiteit Maastricht uitvoert in opdracht van uw Kamer, betrekken. Ook de brief van IQuatro waarover u mij om een reactie hebt gevraagd, zal ik hierbij betrekken.

De bedoeling is om de twijfels over de uitgangspunten die gehanteerd worden bij de aanwijzing en het formuleren van doelen weg te nemen.

• Advies van de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (VVBI)

Recentelijk heb ik de adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur (VVBI), beter bekend onder de naam Commissie Elverding, gevraagd mij te adviseren over de vraag op welke wijze de besluitvorming over de samenloop van natuurbescherming, waaronder Natura 2000, en andere belangen kan worden verbeterd en versneld. Ik denk dan aan infrastructuurprojecten, gebiedsontwikkeling, waterveiligheid en belangen van de agrarische sector. Ik heb de adviescommissie gevraagd om op basis van de werkwijze die de commissie in eerdere adviesaanvragen voor infrastructuur en gebiedsontwikkelingsprojecten heeft aanbevolen mij te adviseren op dit terrein. Ik heb goede hoop dat deze werkwijze kan bijdragen aan oplossingen voor situaties waarbij de natuurbescherming (potentieel) botst met andere belangen en daarmee aan het maatschappelijk vertrouwen in ons natuurbeleid. In mijn

brief van 10 februari 2011 heb ik u nader geïnformeerd over de taak van de adviescommissie.

3. Tot slot

In het belang van een levenskrachtig platteland wil ik Natura 2000 een nieuwe impuls geven. In deze brief heb ik een aantal voorstellen aangekondigd om de invoering van Natura 2000 met verstand, nuchterheid en idealisme aan te pakken.

Ik wil deze voorstellen graag bespreken met maatschappelijke organisaties. Ik sta open voor andere, betere voorstellen. Ik heb met de ondertekenaars van het manifest «Natuur, landschap en economie in een vitaal platteland»¹ afgesproken dat wat we maandelijks met elkaar overleggen. Ik wil op dit overleg over deze voorstellen nader van gedachten wisselen. Dat zal ik daarnaast met de provincies doen.

Ik kies voor een praktische aanpak. De Europese richtlijnen mogen niet het onmogelijke vragen, maar vereisen wel een zeer stevige inzet om de daarin opgenomen doelen te bereiken. Die inzet levert Nederland. Als de eisen onredelijk zijn, wil ik naar betere oplossingen zoeken in Nederland en in Europa.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

¹ Het manifest is ondertekend door ANWB, Federatie Particulier Grondbezit, De 12Land- schappen, LTO Nederland, Natuurmonumen- ten, Natuurlijk Platteland Nederland, RECRON, Staatsbosbeheer.